

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 255

Setor Público Federal no Brasil: Despesas com Pessoal e Alguns Comentários sobre a Isonomia Salarial

Eduardo Felipe Ohana
Carlos H.F. Mussi
Ana Lúcia Dezolt

MAIO DE 1992

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
é uma Fundação vinculada ao Ministério da Economia,
Fazenda e Planejamento

PRESIDENTE

Roberto Macedo

DIRETOR EXECUTIVO

Lísio Fábio de Brasil Camargo

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Antônio Emílio Sendim Marques

DIRETOR DE PESQUISA

Ricardo Varsano

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Antônio Carlos da Ressurreição Xavier

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar
resultados de estudos desenvolvidos no IPEA, informando
profissionais especializados e colhendo sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília - DF:

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES - 10º andar

CEP 70.076

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 17º andar

CEP 20.020 - Rio de Janeiro - RJ

SUMÁRIO

I. APRESENTAÇÃO

II. GASTOS COM PESSOAL DO
TESOURO NACIONAL: 1987-1991

III. ISONOMIA E A QUESTÃO FISCAL

IV. CONCLUSÃO

**SETOR PÚBLICO FEDERAL NO BRASIL: DESPESAS COM
PESSOAL E ALGUNS COMENTÁRIOS SOBRE A ISONOMIA
SALARIAL**

* Ana Lúcia Dezolt
Carlos H. F. Mussi
Eduardo Felipe Ohana

** Da Coordenadoria de Política Macroeconômica do IPEA/Brasília*

I. Apresentação

A questão da isonomia salarial no setor público federal tem sido objeto de atenção política do Governo Central, face à insatisfação dos funcionários do poder executivo com o desnivelamento dos vencimentos entre os poderes da União.

Esse quadro torna-se relevante, sob o ponto de vista econômico, devido ao impacto fiscal que a isonomia salarial pode acarretar. Embora em termos jurídicos trate-se de uma questão complexa, pois os poderes são, em tese, independentes para fixar suas próprias remunerações, sob a ótica econômica o ponto é mais transparente, uma vez que o agente financiador dessa independência é o Tesouro Nacional.

O propósito dessa nota é descrever os gastos do Tesouro com pessoal em anos recentes, para que se conheça a trajetória do desnivelamento e se mostre, bem claramente, a importância fiscal dessa matéria. A parte final elabora alguns comentários que podem subsidiar as decisões sobre a isonomia salarial.

II. Gastos com Pessoal do Tesouro Nacional: 1987-1991

As despesas com pessoal, sob responsabilidade do Tesouro, são classificadas pelos principais segmentos dos três poderes da União, descontados os gastos com inativos.

Os valores da Tabela 1 não incluem as despesas com inativos, à exceção das transferências intra-governamentais, estados e municípios, especialmente após 1990, quando celetistas de autarquias e fundações são transformados em estatutários. As linhas Despesas Variáveis registram todas as outras vantagens, além de vencimentos e vantagens fixas. O item Outras Despesas inclui diárias, auxílios, benefícios eventuais e encargos sociais. O total do Tesouro Nacional engloba as transferências às autarquias, fundações, fundos, empresas públicas, estados e governo do Distrito Federal. As transferências aos estados decorrem de compromissos legais assumidos pela União junto às novas unidades da Federação.

O período analisado pode ser dividido em dois sub-períodos: antes e depois de 1989. O gasto total do Tesouro com pessoal virtualmente dobra entre 1987 e 1989, ao passo que as despesas em 1991 são, em termos reais, 38,7% inferiores ao valor do pico em 1989, e superior aos gastos totais de 1987 em, somente, 19,7%.

Nesse quadro de abruptas oscilações, é relevante descrever o comportamento relativo das despesas com pessoal entre os três poderes da União. Para avaliar quais os poderes com maiores vantagens ao longo do quinquênio, calcula-se o benefício integral em todo o período, para cada poder, de acordo com a seguinte fórmula:

Fórmula para o cálculo do benefício integral de cada poder - período 1987-1991:

$$B.I. = \sum \left(\frac{X_{ij} - X_{ibase}}{X_{ibase}} \right)$$

onde X_{ij} é a participação relativa ao PIB do gasto com pessoal do poder (i) no ano (j); X_{ibase} é a mesma participação no ano base de 1987.

O cálculo de BI aponta o total adicional de benefícios (vencimentos, em unidades de PIB) acumulado no período, por cada poder da União, em relação ao benefício percebido no ano de 1987. Assim, se por hipótese, uma das esferas da União mantivesse sua folha de pessoal constante, em termos de PIB, ao longo de todos os anos do período o benefício adicional integral seria nulo.

TABELA 1
GASTOS COM PESSOAL DO TESOUREIRO NACIONAL
- EXCETO INATIVOS -
(CR\$ MILHOES DE 1967)

	1967	1968	1969	1980	1981
	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR
	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB
	CUSTOS	CUSTOS	CUSTOS	CUSTOS	CUSTOS
1. PODER LEGISLATIVO	186.294,00	239.853,84	237.733,74	182.183,21	182.183,21
1.1 PESSOAL CIVIL	97.475,04	141.543,13	174.790,30	150.427,82	150.427,82
1.2 DESP. VAR. CIVIL	73.988,82	79.682,81	37.709,20	34.498,39	34.498,39
1.3 OUTRAS DESPESAS	14.832,04	17.727,90	25.284,24	7.255,09	7.255,09
2. PODER JUDICIARIO	177.534,38	202.563,18	431.415,61	309.971,81	309.971,81
2.1 PESSOAL CIVIL	100.895,17	190.245,33	402.981,91	317.050,76	317.050,76
2.2 DESP. VAR. CIVIL	7.914,02	8.995,88	8.995,01	8.845,70	8.845,70
2.3 OUTRAS DESPESAS	3.825,19	6.451,97	19.728,00	44.276,14	44.276,14
3. PODER EXECUTIVO	1.820.878,01	2.241.165,80	1.975.821,62	1.404.804,33	1.404.804,33
3.1 PESSOAL CIVIL	1.220.715,31	1.733.876,61	1.439.022,76	1.117.781,83	1.117.781,83
3.1.1 PESSOAL CIVIL	906.135,02	847.649,20	716.740,91	552.218,47	552.218,47
3.1.2 PESSOAL MILITAR	664.680,30	645.627,36	723.281,85	566.546,17	566.546,17
3.2 DESP. VAR. CIVIL	331.193,18	372.470,53	377.117,58	244.975,04	244.975,04
3.2.1 DESP. VAR. CIVIL	66.231,76	31.740,21	17.264,82	15.178,53	15.178,53
3.2.2 DESP. VAR. MILITAR	262.961,42	340.730,31	359.852,96	229.796,51	229.796,51
3.3 OUTRAS DESPESAS	66.799,52	134.818,46	159.381,29	42.067,85	42.067,85
TOTAL TESOUREIRO DIRETO	1.944.506,40	2.282.662,41	2.844.670,88	1.900.659,15	1.900.659,15
TRANSF. INTRA PESSOAL, B.O.C	2.411.559,31	2.705.480,24	4.703.140,83	3.308.181,83	3.308.181,83
TRANSF. EST. D.F.	411.953,56	436.516,49	664.116,23	481.724,99	481.724,99
TOTAL TESOUREIRO	4.808.019,27	5.824.679,15	8.031.926,94	5.756.865,98	5.756.865,98

FONTE: BALANÇOS GERAIS DA UNIAO - BRASIL, PROGRAMA ECONOMICO/COBACEN.

NOTAS: 1/ OS VALORES FORAM CORRIGIDOS PELO INPC.
2/ O PIB DE 1981 FOI ESTIMADO EM CR\$ 100,8 TRILHOES.

TABELA 2
BENEFÍCIO ADICIONAL DE CADA PODER DA UNIÃO
PERÍODO 1988-1991
 (Em percentagem dos vencimentos do ano-base)

	BENEFÍCIO INTEGRAL (ACUMULADO EM 4 ANOS)	BENEFÍCIO MÉDIO ANUAL
Legislativo	133,3	33,3
Judiciário	411,1	102,8
Executivo	85,0	21,2

FONTE: Tabela 1

Conclui-se, portanto, que, apesar do efeito gangorra ter sido aplicado entre 1987 e 1991 sobre todo o setor público federal, a distribuição dos benefícios (vencimentos) entre os poderes esteve longe de ser equânime. A Tabela 2 aponta que, para cada unidade de PIB recebida como remuneração em 1987 pelo poder legislativo, 2,33 outras unidades adicionais, além daquela já percebida regularmente, foram distribuídas nos quatro anos seguintes, ou seja, a partir de 1988, houve equivalentemente um aumento permanente de 33,3% sobre a parcela do PIB ganho em 1987. Esses números para o poder judiciário são mais espetaculares. Se, em 1987, esse poder recebia uma unidade do PIB, nos quatro anos subseqüentes receberam, de forma permanente, em cada ano, o dobro, em comparação aos 33,3% do Legislativo. Quanto aos pagamentos ao poder executivo, o aumento médio anual foi de 21,2% em relação a uma unidade do PIB recebida em 1987. Esse valor compara-se com os 33,3% do Legislativo, e 102,8% do Judiciário.

Embora a medida do benefício integral descreva a estória dos ganhos acumulados no período, não serve como indicador do nível de remuneração. Em outros termos, o desnível inicial entre vencimentos poderia, em nome de uma recomposição de isonomia, explicar a diferenciação nas dinâmicas dos aumentos entre os poderes. Para a análise do nível, esbarra-se na dificuldade de se conhecer o número de funcionários em cada um dos poderes, em cada ano. Como esse dado não está disponível e a pretensão dessa nota não é calcular precisamente, mas indicar ordens de grandeza, adotou-se a seguinte hipótese de alocação de funcionários: Executivo 600.000; Judiciário 25.000; Legislativo 12.000.

Com a hipótese adicional de que a distribuição dos funcionários não tenha se alterado entre 1987 e 1991, é possível trabalhar com as seguintes estimativas de remuneração *per capita*.

TABELA 3
REMUNERAÇÃO PER CAPITA NOS TRÊS PODERES DA UNIÃO
(VALORES MENSAIS)*

	1987		1991	
	US\$	CR\$ MIL DE 1991	US\$	CR\$ MIL DE 1991
Legislativo	3.165,0	1.290,0	3.265,0	1.334,0
Judiciário	1.448,0	592,0	3.017,0	1.233,0
Executivo	550,0	225,0	477,0	195,0

FONTE: Tabela 1

* Foi utilizada a taxa média de câmbio para 1991 de Cr\$ 408,7. Os vencimentos anuais foram divididos em 12 parcelas mensais.

Havia, portanto, em 1987, um desnível de remuneração bastante acentuado em favor dos funcionários e membros do poder legislativo. O desnível foi virtualmente eliminado com relação ao Judiciário e agravado perante o executivo, até 1991.

Dessa forma, embora houvesse o motivo desnivelamento para explicar a motivação à exceção da correção salarial do Judiciário, maior seria essa razão para o Executivo. Não obstante, na fase de expansão dos gastos com pessoal, a folha do Judiciário aumentou, em termos reais, 177%; a do Legislativo 167,0% e a do Executivo, somente, 95,5%. Na fase de contração dos gastos, a despesa real com pessoal do Judiciário caiu 24,6% em relação ao pico de 1989; a do Legislativo em 38,2% e a do Executivo em 50,5%.

A título de comparação, os gastos com pessoal ativo no Governo Federal dos Estados Unidos apresentaram os seguintes valores para remuneração *per capita* (p.9).

TABELA 4
GASTOS PER CAPITA COM REMUNERAÇÃO DE PESSOAL
NO GOVERNO DOS E.U.A.¹
(US\$)

	1989	1990	1991
Executivo	2 228,0	2 288,0	2 338,0
Civil	2 314,0	2 452,0	2 547,0
Militar	2 105,0	2 055,0	2 043,0
Legislativo e Judiciário ²	2 211,0	2 441,0	2 800,0
Salário Mensal Médio Total	2 228,0	2 290,0	2 343,0
Indicadores de Isonomia			
Relação entre salários Executivo/Jud+Leg(%)	100,7	93,7	83,4

FONTE: Orçamento do Governo dos Estados Unidos. Ano Fiscal de 1991.

NOTA : O número de funcionários do Executivo foi mantido aquele de 1991, 5.232.000, no Legislativo e Judiciário, 59.605.

\1 Inclui Serviço Postal e exclui inativos.

\2 Exclui os deputados e senadores.

A Tabela 4 indica que a relação entre os salários pagos no Executivo norte-americano, *vis-à-vis* aqueles do Judiciário e do Legislativo, é, a exemplo do caso brasileiro, decrescente ao longo dos últimos anos, com a magnitude dessa diferença chegando a 16,6% em 1991. No Brasil, onde o salário médio do Judiciário e Legislativo alcança US\$ 3.069,0 em 1991, essa relação com os vencimentos do Executivo aponta a defasagem de 84,4%.

Importante lembrar que parte do aumento nas despesas com pessoal do Judiciário, após 1989, decorre de determinação constitucional sobre a criação de novos tribunais da Justiça Federal. O detalhamento dos gastos no Judiciário apresenta o seguinte quadro:

TABELA 5
GASTOS COM PESSOAL NO JUDICIÁRIO
1987-1991
(Em Cr\$ milhões de 1991)

PODER	1987	1988	1989	1990	1991
Judiciário	177.534,0	202.563,0	491.028,0	431.415,0	369.171,0
Justiça Fed.	21.874,0	40.344,0	101.458,0	73.519,0	66.575,0
STF	2.637,0	3.718,0	7.238,0	5.705,0	4.999,0
Outros	153.022,0	158.420,0	382.332,0	352.190,0	298.396,0

FONTE: Balanços Gerais da União

Se a Justiça Federal, sem o efeito criação de novos tribunais, tivesse auferido os mesmos aumentos do Supremo Tribunal, os resultados do Poder Judiciário teriam a seguinte correção:

TABELA 6
GASTOS COM PESSOAL DO PODER JUDICIÁRIO CORRIGIDOS
PARA DESCONTAR O EFEITO CONSTITUCIONAL

	1987	1988	1989	1990	1991
Poder Judiciário Original	177.534,0	202.563,0	491.028,0	431.415,0	369.971,0
Poder Judiciário Corrigido	177.534,0	202.563,0	466.455,0	418.497,0	356.496,0
Efeito Constitucional (%)	-	-	5,3	3,1	3,8

Se os aumentos reais auferidos pelo Supremo Tribunal Federal, entre 1988 e 1991 — 44,0% em 1988; 90,5% em 1989; -21,1% em 1990 e -12,3% em 1991, totalizando 89,6% reais no quadriênio, relativamente a 1987 —, fossem aplicáveis à Justiça Federal, o impacto constitucional sobre as despesas com pessoal do Judiciário não superaria 5,3% da folha de cada ano.

Em 1987, ano base da diferenciação salarial do Executivo e Judiciário em relação ao Legislativo, constata-se que, no ritmo dos trabalhos constitucionais, as despesas variáveis (outras vantagens além de vencimentos) do Legislativo somavam 75,0% dos salários diretos. Essa relação decresce até 1989 devido ao aumento dos vencimentos de 117,5% reais no biênio. Somente a partir de 1990 essas despesas variáveis sofrem redução real em cerca de 50,0%. Dessa forma, o desvio salarial estimado na Tabela 3 entre o Legislativo e os demais poderes seria reduzido na seguinte proporção, caso as gratificações (despesas variáveis) e outras despesas tivessem permanecido no nível atualmente existente:

TABELA 7
DESNÍVEL DE REMUNERAÇÃO CORRIGIDO PELO FATOR GRATIFICAÇÃO LEGISLATIVA
- REMUNERAÇÃO DO EXECUTIVO E JUDICIÁRIO
EM RELAÇÃO AO LEGISLATIVO EM 1987 -
(%)

	OCORRIDO	CORRIGIDO
Judiciário/Legislativo	45,7	61,2
Executivo/Legislativo	17,3	23,2

FONTE: Tabelas 1 e 3

Assim, a atividade constitucional explica cerca de 30% do desnível de remuneração *per capita*, estimado em 1987, em favor do Legislativo, o que significa dizer que, de fato, havia uma larga diferença entre as remunerações, independentemente das atividades de elaboração da Constituição.

Essa diferença salarial em 1987 serviu para determinar a abrupta majoração dos rendimentos do Judiciário entre 1988 e 1990. O poder executivo, pelo seu tamanho e por desenvolver atividades caracteristicamente heterogêneas, não conseguiu arregimentar forças políticas para impor um esquema de majoração equivalente ao do Judiciário. De fato, diferentes carreiras do Executivo tentaram, com algum sucesso, singularizar seu corporativismo, o que provocou grandes distorções intra-poder executivo, permitindo que se conclua que a conquista de vantagens salariais no setor público federal se dá por castas corporativistas, ligadas a atividades singularmente homogêneas, em detrimento da grande maioria de funcionários que, na falta de critérios e prioridades no poder público, acabaram financiando os funcionários exclusivos, dado ser única a fonte pagadora.¹

III. Isonomia e a Questão Fiscal

A isonomia salarial, entre as diferentes categorias de funcionários, tem sido argüida como um preceito útil para o nivelamento salarial entre profissionais equivalentes. Infelizmente, a teoria econômica é de pouca valia nesse contexto. Para a teoria, o salário deve corresponder ao valor do produto marginal de cada trabalhador. Como o valor e o próprio produto são, em princípio, conceituais, a aplicação do critério teórico é impossível. Essa observação, contudo, não significa dizer que o trabalho no setor público tenha baixa valorização, como os minimalistas gostam de afirmar. Simplesmente, o trabalho público não encontra valorização em mercado. Quanto vale um serviço de segurança pública bem praticado? Quanto vale um serviço de planejamento na área da Saúde? Uma sociedade subdesenvolvida, ao contrário das avançadas, necessita maior intensidade de serviços públicos por unidade de PIB. Tão mais valioso será esse serviço, quanto mais escassos forem os recursos fiscais que lhes financiam. Daí, a necessidade de revisão da política de administração de pessoal, de forma a recuperar a capacidade operacional do setor público, compatível com as possibilidades de recursos. Em outros termos, a política de pessoal deve otimizar a produção de serviços públicos, algo bastante diferente de minimizar, simplesmente, a folha de pagamento do Tesouro Nacional.

Sem dúvida, essa revisão deve-se comportar de acordo com os limites estipulados pela capacidade fiscal de pagamento. A capacidade fiscal é representada pela relação entre disponibilidade de recursos públicos e ações prioritárias da sociedade. À guisa de exemplo, uma das grandes dificuldades do serviço público é determinar, ao nível de planejamento, a taxa marginal de troca entre disponibilidades, ambições sociais e necessidades. Na prática, essa consistência tem-se revelado muito difícil de se alcançar.

De toda forma, a questão da isonomia salarial no setor público esbarra neste condicionante fiscal. Caso a isonomia de vencimentos, como sinônimo de nivelamento salarial entre os poderes, fosse aplicada na média dos recebimentos - na verdade, isso não seria feito assim, mas por categoria profissional - a ordem de grandeza do impacto fiscal teria os seguintes resultados:

¹ Como exemplo da singularização de benefícios intra-poder executivo, o Ministério Público da União, criado pela Constituição de 1988 e formado pelos antigos ministérios: Público Federal; Público Militar; Público do Trabalho e Público do DF e Territórios, auferiu um aumento real da folha de pagamentos, em 1989, de 182%. Em 1991, a folha era 100,0%, em termos reais, superior àquela do conjunto dos antigos ministérios em 1987, pré-Constituição.

TABELA 8
NIVELAMENTO SALARIAL NO SETOR PÚBLICO FEDERAL DO BRASIL
- IMPACTO FISCAL PARA A ISONOMIA NA MÉDIA - DADOS DE 1991
 (Cr\$ Milhões de 1991)

	LEGISLATIVO	JUDICIÁRIO	EXECUTIVO
Folha de pessoal exceto outras despesas	184.927,0	325.616,0	1.362.737,0
Salário mensal	1,284	1,085	0,189
Fator de Correção Salarial(%)	zero	18,3	678,5
Nova Folha* (inclusive outras despesas)	192.183,0	429.573,0	9.288 417,0
Total da folha direta do Tesouro	9.910.173,0		
% PIB	5,8		

FONTE: Tabelas 1 e 3.

* Folha direta do Tesouro Nacional, exceto inativos. A folha de ativos total iria para 8,03% do PIB em 1991, admitindo-se que as transferências não se alterassem.

Os números da Tabela 6 revelam a dificuldade fiscal da isonomia, tendo em vista que o Governo Central alocou, em média ao ano no período 1985-1990, 6,8% do PIB em Assistência e Previdência; 0,52% em Saúde e Saneamento; 1,53% em Educação e 4,4% em Administração, função que inclui os próprios gastos com pessoal, além de despesas com juros, outros custeios e investimentos.

A questão fiscal é, dessa forma, uma forte restrição aos anseios de nivelamento dos vencimentos de grande parte dos funcionários do poder executivo, embora deva-se frisar que está implícita, na simulação da tabela 6, uma superestimativa de reajuste dos vencimentos do Executivo, uma vez que algumas carreiras desse poder já se encontram niveladas.

A isonomia, se entendida em seu conceito amplo, refere-se, também, ao processo de reajuste dos vencimentos, valendo dizer: há a isonomia tanto no nível, quanto na dinâmica. Portanto, para que se praticasse o nivelamento salarial seria necessário, a partir do presente, ferir a isonomia na dinâmica, não estendendo os reajustes do Executivo aos demais poderes.

Consideradas as dificuldades fiscal e jurídica, restam duas linhas de ação ao poder público para minorar as distorções salariais construídas ao longo do tempo. A primeira, de cunho emergencial, envolveria a reestruturação de algumas carreiras no poder executivo, com o objetivo de rever a escala salarial. Essa linha de ação exige a explicitação de prioridades funcionais por parte do poder executivo, o que pode significar um problema político sério para a administração pública. Por outro lado, exige, também, um trabalho de engenharia jurídica que evite entraves nos tribunais.

A segunda linha de ação, recorrendo-se às proposições da teoria econômica sobre a igualdade entre salário e valor do produto, seria aumentar a produtividade nos segmentos do setor público com remuneração mais elevada, mediante a imposição de restrições à contratação ou ampliação de pessoal, numa regra que associasse as vagas nos distintos poderes e carreiras na proporção inversa da diferença salarial. Por exemplo, dado o desnível entre o Judiciário e o Executivo, a ampliação de um emprego no Judiciário seria condicionada à expansão de um número maior de funcionários no

Executivo. Se a restrição fiscal permanecer, por hipótese, o único meio do Judiciário reduzir a restrição é abrir mão da isonomia nos reajustes.

O problema fiscal envolvido na questão da isonomia (nivelamento) salarial é tão forte que a minimização dos desníveis passa por uma revisão nas carreiras do poder executivo, envolvendo dificuldades legais e políticas, e pela aproximação dos rendimentos no longo prazo, através da restrição diferenciada às contratações, penalizando-se os poderes legislativo e judiciário, assim como algumas carreiras dentro do Executivo. A redução nas restrições se daria pela espontânea renúncia aos reajustes salariais periódicos por parte dos poderes e carreiras relativamente privilegiadas.

IV. Conclusão

Os gastos anuais com pessoal ativo, financiados pelo Tesouro Nacional, entre 1987 e 1991, apresentaram um comportamento acentuadamente cíclico. As despesas reais em 1989 são, praticamente, o dobro daquelas observadas em 1987. Em 1991, os gastos do primeiro ano do período analisado foram superados em somente 20%.

Nesse quadro de variação abrupta do pagamento de pessoal, os funcionários do poder judiciário foram os que apropriaram, relativamente, mais unidades do PIB no período. Para cada unidade de PIB paga como remuneração em 1987, os funcionários desse Poder auferiram uma unidade extra, em cada ano subsequente, como fruto da majoração salarial. No caso dos que trabalham no poder legislativo, a gangorra nos gastos salariais representou um aumento permanente anual de 33,3% de unidade de PIB. No poder executivo, 21,2%.

A relativa vantagem do Judiciário pode, em princípio, ser explicada pelo desnível salarial, estimado em 1987, em comparação com o Legislativo, de 54,0%. Por outro lado, embora esse desnível, no caso do poder executivo, fosse estimado em 82,0%, o salário médio praticado nessa esfera era, em 1991, 13,2% inferior àquele de 1987. No caso do Judiciário, essa comparação de salários indica uma majoração real de 108,3%.

A desvantagem na correção salarial não foi uniforme no poder executivo. Embora não se tenha trabalhado os dados com essa preocupação, a folha de pagamento do Ministério Público da União, dentre outras carreiras, é evidência da heterogeneidade nos reajustes salariais intra-poder executivo. Essa observação permite concluir que a dinâmica salarial, durante o período analisado, produziu um quadro insustentável de desnivelamento nas remunerações entre profissionais equivalentes, pela falta de critério do poder público, permitindo que grupos de funcionários, singularizados por tipo de atividade, arregimentassem maior poder de pressão política, substituindo critérios por força política.

A diferença salarial, sem justificativa, cria o problema da referência para os profissionais equivalentes em desvantagem. O efeito referência gera a demanda por nivelamento das remunerações, convertendo-se em um grande problema fiscal. Cálculos aproximados indicam que a equiparação salarial no setor público federal, considerando-se somente o pessoal ativo, elevaria as despesas diretas com mão-de-obra do Tesouro Nacional de 1,16% do PIB para cerca de 5,8%.

Além desse problema fiscal criado pela incoseqüência administrativa dos reajustes salariais praticados ao final da década passada, está criada uma séria questão legal sobre o conceito de isonomia. De fato, não há base legal para se questionarem os aumentos concedidos no passado. Da mesma forma, não há base jurídica para se exigir igualdade nos vencimentos entre profissionais equivalentes, mas de carreiras (atividades) distintas. Assim, a isonomia serve, também, para ser aplicada à dinâmica salarial. Em outros termos, a isonomia nos reajustes não permitiria alcançar a equiparação dos níveis salariais.

Nesse quadro, a ação do Executivo deveria considerar um programa de redução do desnivelamento em duas etapas. A primeira, emergencial, trataria de, criteriosamente, identificar atividades prioritárias e reestruturá-las na forma de carreiras, atentando para o problema fiscal do setor público. A emergência é devida ao risco de uma total disfunção em algumas atividades no poder executivo. A

minimização da folha de pagamento do Tesouro, ao contrário de otimização mediante critérios, pode gerar graves problemas administrativos e políticos para o Governo.

A segunda etapa trataria de reduzir as desigualdades salariais através de um programa de longo prazo, que restringisse a contratação de pessoal nos poderes e carreiras com vantagens salariais, forçando o aumento de produtividade. A restrição para contratação seria reduzida na medida em que os órgãos afetados e carentes de recursos humanos, abrissem mão, programadamente, de reajustes salariais.

A má condução da política de recursos humanos no poder público, ao final da década passada, acentuaram esse cenário de diferenciação salarial entre os poderes da União. A correção é inevitável e, para isso, é necessário firmar um programa criterioso de longo prazo de reorganização das atividades do setor público federal.